

סכסוך הבעלות על הקרקע איננו הנושא המרכזי של "בעיית הבדואים"

פרופ' חיים זנדברג

הכותב הוא מרצה בכיר בבית הספר למשפטים, המסלול האקדמי של המכללה למינהל, מומחה לדיני קניין ומקרקעין, ולהיסטוריה של דיני המקרקעין בישראל.

המעבר של הבדואים מנוודות לעיור אינו רק מעבר גיאוגרפי. זהו מעבר קשה הן מבחינה תרבותית והן מבחינה חברתית. וכיוון שהמעבר הוא הבעיה האמיתית של הבדואים בישראל, חובה על המדינה לדאוג לכך שהוא ימצא את פתורו בדרך הטובה ביותר. מדינת ישראל אולי לא הצליחה למצוא את הפתרון הנכון לקשיים אלו, אבל אי אפשר לומר שהיא לא עשתה ניסיונות או מאמצים לטפל בהם.

בדברים הבאים רצוני להתייחס לבעיה שאותה ניסתה לפתור ועדת גולדברג. אתחיל בסעיף 26 בדו"ח הוועדה, שבו מצויות מספר הנחות שתשמשנה אותי לצורך הבהרת עמדתי וגם תצבענה על כיוון לא נכון שלדעתי הוועדה נקטה בו, או ליתר דיוק, כיוון לא מספיק נכון. סעיף 26 אומר: המאבק רב השנים על הבעלות על קרקעות הנגב והזכויות בהן מעיב על היחסים שבין הבדואים למדינה, בייחוד – וזה לדעתי המשפט החשוב ביותר בדו"ח – כשהוא מצטרף לשורת מצוקות נוספות שלהם. אילו זה היה העיקר בדו"ח הוועדה, הייתי אומר שעשינו צעד מאוד משמעותי לקראת פתרון הבעיה. אבל בהמשך של סעיף 26 נכתב, כי לדעת הוועדה לא ניתן עוד לעקוף את הסוגיה של הבעלות, ופתרון סוגיה זו הוא המפתח לפתרון מוקד הסכסוך.

האמת היא כי לא ניתן להתעלם מכך שהסכסוך על הקרקע הוא הגורם הדומיננטי המכשיל את ההתקדמות לקראת פתרון. אולם כלל אינני בטוח שהסכסוך על הקרקע הוא הבעיה המרכזית של מה שקרוי "בעיית הבדואים". נראה לי כי אם נרכז את מאמצינו דווקא בפתרון הסכסוך על הקרקע, לא נפתור את הבעיה האמיתית הניצבת מאחורי הדברים.

לפי הבנתי, הבעיה האמיתית נובעת מכך שהבדואים שבעבר היו בעיקרם נוודים, כבר אינם כאלה. כיום גם אי אפשר להגדיר אותם כחקלאים. היישובים שלהם הם יותר עיירות מאשר כפרים. לאט לאט הם מתרחקים מצורת החיים הכפרית. גם מבחינת כמות האוכלוסייה, יישובים אלה מתאימים להגדרה של עיירה יותר מאשר כפר. זה ועוד. הבדואים כבר אינם נוודים, לא בגלל הציונות. יכול להיות שלציונות היתה תרומה מסוימת לתהליך השינוי באופי ההתיישבות הבדואית, אבל תופעה זו התרחשה גם בארצות אחרות, כולל ארצות ערב. כיוון שהמעבר למגורים ביישובים גדולים הוביל לשיפור בתנאי החיים ולשינוי בתנאי הכלכלה, עלינו לנסות כיום לפתור בעיה של אוכלוסייה שהיתה בעבר נוודית והיום – בין אם נרצה בכך ובין אם לא – היא כבר לא כזאת.

השאלה האמיתית הניצבת בפנינו כיום היא כיצד פותרים את הבעיה. נקודת המוצא לפתרון לא יכולה להיות בשימור סגנון החיים ותנאי החיים שהיו בעבר. לדעתי, נקודת המוצא הבסיסית של ישראל, שלפיה עיור או ריכוז האוכלוסייה הזאת שהפכה לעירונית, בערים או ביישובים עירוניים, היא נקודת מוצא נכונה. המעבר מנוודות לעיור אינו רק מעבר גיאוגרפי. הוא מעבר קשה מבחינה תרבותית וגם מבחינה חברתית. וכיוון שהמעבר הזה הוא הבעיה האמיתית של הבדואים בישראל, חובה על המדינה לדאוג לכך שהוא יעשה בדרך הטובה ביותר. מדינת ישראל אולי לא הצליחה למצוא את הפתרון הנכון לבעיה, אבל אי אפשר לומר שהיא לא עשתה ניסיונות או מאמצים לטפל בה.

לצערי הרב, ועדת גולדברג לא התייחסה לבעיה הזאת. הוועדה מציינת שבערים הבדואיות אין תשתיות כמו שצריך, אין ביוב, אין שירותי בריאות, אין מערכת חינוך. בהנחה שמה שכתוב בדו"ח הוועדה נכון, אינני חושב שניתן לקבל מדיניות ישראלית של הקמת יישובים עירוניים שאין בהם התנאים האלה. הקמת הערים בסטנדרט הגבוה ביותר היא זאת שצריכה להיות המדיניות הישראלית וזאת, לדעתי, היתה צריכה להיות ההמלצה הראשונה במעלה של ועדת גולדברג. אי אפשר להפקיר את הערים הקיימות. אם בנית יישובים – עליך לטפח אותם. אם הבדואים ירגישו טוב בערים שבנו בעבורם, ואין כל סיבה שהם לא ירגישו בהן טוב אם באמת הערים האלה יהיו בנויות כמו שצריך, ההיגיון הכלכלי יגבר על התירוצים ועל הטענות לגבי המחלוקת בשאלת הבעלות על הקרקעות. כי גם האבא הבדואי וגם האמא הבדואית יודעים שהדבר הטוב ביותר לילד שלהם הוא לגור במקום שנותן לו מטען טוב לעתיד. וזה לא המצב בערים הבדואיות. לכן, זאת

לדעתי הבעיה המרכזית שצריך לפתור, ובשיתוף עם האוכלוסייה הברואית. מספרים לנו שכתים ביישובים הברואיים עומדים ריקים בגלל טענות בעלות. אני לא קונה את זה. לא נראה לי סביר שמשהו כל כך טוב ממתין להימסר, ואף אחד לא מושיט יד לקחת.

הדבר החשוב ביותר שלדעתי צריך להיות מודגש על ידי המדינה, הוא הטיפול בכעיות הערים הברואיות הקיימות. כי אסור להסכים למצב שבו מצד אחד מקימים ערים ומצד שני מזניחים אותן. אם, כפי שכתוב בדר"ח ועדת גולדברג, המצב כל כך גרוע, ההמלצה הראשונה היתה צריכה להיות – לתקן את הדרוש תיקון.

אני מנסה לחשוב על מספר הצדקות אפשריות להסכים לדרישה הברואית להכיר ביישובים לא מוכרים. הצדקה ראשונה שאפשר להעלות ואפילו לקבל – אם יש לה בסיס עובדתי – היא שאין מספיק מקום בערים הקיימות. שורת ההיגיון אומרת כי אם אין מספיק מקום בערים הקיימות, צריך או להרחיב אותן או לבנות בנוסף להן יישובים חדשים. אמנם אינני בטוח שלאור היחס בין כמות האוכלוסייה לבין השטח הנדרש יש צורך בהקמת יישובים חדשים, אבל זה בהחלט יכול להיות טעם למתן הצדקה להכרה ביישובים נוספים. בדר"ח הוועדה לא מצאתי תשובה לעניין זה, וזו בהחלט שאלה שצריך להעלות לדיון.

הצדקה אחרת שיכולה להינתן לצורך ההכרה ביישובים לא מוכרים, היא זו שסומכת על כך שהכפר או היישוב שמבקשים להכיר בו היה קיים "מאז ומעולם". ברשימת הכפרים הבלתי מוכרים שצורפה לדר"ח ועדת גולדברג בנספח 5 – רשימה שהוכנה על ידי גוף שנקרא, המועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים – מצויה רשימה של כפרים וקיימת בה הבחנה בין כפרים של "עקורי פנים" לבין כפרים שכתוב עליהם שהם של "תושבים מקוריים". ברור כי הכפרים של "עקורי פנים" אינם יישובים של אנשים שגרים שם "מאז ומעולם" ולכן הטיעון של הכרה בהם מן הטעם ש"היו שם מאז ומעולם" איננו מוצדק. אבל באשר לכפרים שלגביהם נאמר שיש בהם "תושבים מקוריים", קשה להבין מדר"ח הוועדה, וגם ממסמכים נוספים שקראתי, עד כמה הגרעין של היישוב הוא מקורי וממתי. אני יכול לציין בוודאות שרוב השטחים המדוברים הם כאלה שעוצבו בתקופות מאוחרות. את העובדה הזו אפשר להבין לפחות לפי כמות האוכלוסייה הנמצאת באותם יישובים. מן הטעמים האלה ברור כי כאשר מדברים על הכרה בכפרים הקיימים מפני שהם קיימים מקדמא דנא, זה אינו תופס לדעתי בהקשר לכל השטחים ואולי אפילו לגבי רוב השטחים.

הצדקה אחרונה למימוש האפשרות להכיר בכפרים האלה, היא שאם אנשים יושבים שם אי אפשר להפעיל נגדם כוח, אי אפשר לסלק אותם. אני חייב להבהיר כי בעיני

"הדבר החשוב ביותר שצריך להיות מודגש על ידי המדינה הוא הטיפול בבעיות הערים הבדואיות הקיימות, כי אסור להסכים למצב שבו מצד אחד מקימים ערים ומצד שני מזניחים אותן. אם המצב כל כך גרוע, ההמלצה הראשונה של ועדת גולדברג היתה צריכה להיות בראש ובראשונה - לתקן את הדרוש תיקון."

זאת הצדקה מאוד מציאותית משום שבמצב המשילות של המדינה כיום אני לא רואה איך מדינת ישראל מזיזה כפרים. נכון שתיאורטית זה אפשרי, אבל קשה מאוד לפעול ב"רגישות ובנחישות" בהקשר לפעילות מן הסוג הזה. יש לנו ניסיון לא טוב עם פעולות כאלו. אבל האמת היא, שלא תמיד צריך להפעיל כוח כדי להזיז יישובים. אני מאמין שאם קיימת אלטרנטיבה טובה באמת – כוחות השוק יעשו את שלהם.

הסכנה בקבלת הגישה שמכשירה יישובים קיימים על סמך "תפיסה", שהיא מעודדת תפיסה נוספת ולכן, לדעתי, בצד המלצה להכיר ביישובים קיימים חייבים לכלול המלצה לא פחות חשובה, שהתפיסה הבלתי מבוקרת תיפסק מכאן ואילך, שהרי אם לא כן, הכרה ביישובים מזמינה תפיסה מחודשת ובלתי מאושרת בעתיד. לכן מה שהיה צריך להוסיף, לדעתי, להמלצה החשובה הראשונה, זה את הצורך להגן על הערים הקיימות ולפתח אותן. היה צריך לקבוע שאת הכפרים שמכירים בהם, חובה לתחם, ושיש לנקוט מדיניות בלתי מתפשרת בכל תפיסה ובנייה חדשות. זאת ההמלצה השנייה שהייתי מציע שתהיה בדו"ח של ועדת גולדברג.

כאן אנו מגיעים לבעיית הקרקע. הבדואים טוענים לבעלות על שטחים המשתרעים על 600 אלף דונם עד 800 אלף דונם – לפי המספרים המופיעים בדו"ח הוועדה. למי שאיננו יודע, ראוי להבהיר כי המדובר

בהיקף של מקרקעין שמהווה מחצית משטחי הקרקע בבעלות פרטית במדינת ישראל, שהם כ-1.5 מיליון דונם. כלומר, מדובר באינוונטר בעלות מאוד משמעותי, אם באמת הוא מייצג בעלות פרטית. מבחינת הדין הקובע בעלויות בארץ – שהוא במקור הדין

העות'מאני, עם מספר שיפוצים שנוולדו לאחר מכן – אני בהחלט חושב שנכונה מסקנת הדר"ח שלפיה הסיכויים לזכות בתביעות כאלה, נמוכים מאוד. אין כמעט בסיס לתביעת בעלות פרטית של בדואים, משום שעל פי החוק העות'מאני, רק קרקע מעובדת יכולה להפוך לקרקע בבעלות פרטית. אמנם ב-1921 הכריטים הוסיפו את הסייג שהמדובר רק בקרקע שעובדה עד שנת 1921, אבל גם אם ניקח בחשבון שנעניק בעלות פרטית לקרקע שעובדה עד 1943 או עד 1944 או אפילו עד 1948, נקבל מעט מאוד קרקע בבעלות פרטית, כאשר חלק מהשטח שעובד, אולי אפילו חלק גדול ממנו, הוא שטח שהיה שייך לנפקדים, כלומר לא לבדואים שנמצאים פה עמנו היום אלא לבדואים שהם בגדר פליטים. ולכן נראה לי שמבחינת השאלה המשפטית, הבעיה איננה הבעלות, כי על פי החוק בעלות אינה קיימת. ואם זאת באמת היתה הבעיה, יכלה המדינה לסגור את החשבון כבר לפני עשרים שנה, ולהכריז כי "אין בעלות", וכל היתר היה פתור לכאורה. אבל נראה כי המדינה מלכתחילה לא רצתה להגיע למצב כזה ולכן מוננו כל הוועדות. המדינה לא רצתה לחתוך את העניין רק על סוגיית הבעלות משום שהסוגיה איננה רק בעלות. זו סוגיה של זיקה לשטח, זאת זיקה שאפשר להגדיר אותה כ"זיקה שבטית", אולי גם "זיקה לאומית", אבל זו בהחלט זיקה שראוי להתחשב בה. יחד עם זאת, יש להבין כי זו אינה הזיקה היחידה שצריך להתחשב בה, וכדאי לשקלל אותה עם שיקולים אחרים. למשל, לא נכון להקים לתושבי ביר הדאג' עיר ברמת הגולן, אבל באותה מידה גם אין זה אומר שצריך להכיר בכל שטח שבו נדדו בדואים או רעו את עדריהם, כאשר אין לכך הצדקה מבחינה תכנונית. כאשר המטרה היא לעייר את הבדואים, אין כל סיבה ששכונה עירונית תקום במקום פלוני ולא דווקא כשכונה נוספת לעיר קיימת.

הנושא האחרון שרציתי לדון בו מצוי תחת הכותרת "הבעיה הלאומית". הבעיה הבדואית משולבת ומורכבת. ראשית, הבעיה החמורה ביותר היא הבעיה החברתית. הבעיה הפחות חמורה בעיני היא הבעיה המשפטית, שהיא גם בעיה לאומית. ואכן יש הטוענים, במידה כזאת או אחרת של צדק, שההתעקשות של הבדואים לבעלות על שטחים נרחבים ועל סיכול תוכנית העיור היא חלק ממאבק לאומי שמטרתו קריעת הנגב ממדינת ישראל.

אני מאמין שרוב האוכלוסייה הבדואית נאמנה למדינה וכי זאת אוכלוסייה שצריך להתחשב בה. אני מאמין שאם אוכלוסייה זו מתעקשת להיצמד למקום פלוני, היא עושה זאת לא בגלל הסיבה הלאומית אלא בגלל החשש שטובה ציפור אחת ביד מהבטחות על העץ. אני מאמין גם שהאופן שבו המדינה התנהלה עד היום, חיזק את עמדת הבדואים.

סכסוך הבעלות על הקרקע איננו הנושא המרכזי של "בעיית הבדואים"

לכן אני משוכנע שהדרך המרכזית להתמודד עם האוכלוסייה הזאת היא להציע לה אלטרנטיבה אמיתית וטובה ולא כפי שעשתה ועדת גולדברג, שאמרה "הן" על כל מה שנוצר בשטח. אם נקבל את הגישה של לומר "הן" על כל מה שנוצר בשטח, הבעיה החברתית לא תיפתר אלא רק תותרף, וזה ישרת את אותו מיעוט שהנושא המטריד אותו באמת איננו הבעיה החברתית אלא הריבונות היהודית.

לסיכום: הבעיה של היישובים הבדואיים איננה נעוצה בשאלת הבעלות, אלא בכך שהמדינה לא השכילה לבנות אלטרנטיבה מספיק טובה שתמשוך את הבדואים או שתאפשר לבדואים להכיר באופציה היחידה שעומדת לפתרון הבעיה, שהיא אופציית העיור, לא בכל השטח אלא בשטחים שמבחינה תכנונית מוקצים לפתרון הבעיה.